

University of Groningen

Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten

Herweijer, Michiel; Lunsing, Jan

Published in:
Bestuurswetenschappen

DOI:
[10.5553/Bw/016571942016070001002](https://doi.org/10.5553/Bw/016571942016070001002)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Herweijer, M., & Lunsing, J. (2016). Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten. *Bestuurswetenschappen*, 70(1), 5-16. [1]. <https://doi.org/10.5553/Bw/016571942016070001002>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

ARTIKELEN

Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten^{*}

Jan Lunsing & Michiel Herweijer

Er is sprake van een geleidelijke versplintering van het politieke landschap. Dit artikel beschrijft de politieke fragmentatie (het aantal partijen in de volksvertegenwoordiging) van de Nederlandse gemeenten na de raadsverkiezingen van maart 2014. Vervolgens gaan de auteurs in op de achtergronden van de politieke fragmentatie (dat zijn de taakzwaarte, de gemeentegrootte, het opkomstcijfer bij verkiezingen en de bestuurlijke instabiliteit). De auteurs gaan daarna in op de gevolgen van de politieke fragmentatie. Een hoge mate van politieke fragmentatie gaat samen met een wat hoger ziekteverzuim (er is dus wat minder ambtenarenkracht), een wat hogere schuld per inwoner (er zijn wat minder financiële reserves) en lagere prestaties op het gebied van gescheiden inzameling (wat duidt op een wat lagere burgerkracht). Het ontbreken van een bovengemiddelde politieke fragmentatie kan als een bestuurlijke hulpbron worden gezien. De hypothese dat gemeenten met een grote politieke fragmentatie ook worden gekenmerkt door meer bestuurscrises (vervroegd aftredende bestuurders) kon statistisch niet worden onderbouwd, maar ook niet worden verworpen.

1 Vraagstelling

Diverse auteurs (onder wie recent Van Reybrouck, 2014: 16-22 en Lunsing, 2015: 1-16) stellen dat het politieke landschap geleidelijk versplintert. Met politieke fragmentatie wordt bedoeld dat er in de volksvertegenwoordiging meer partijen vertegenwoordigd zijn dan voorheen. Dat er meer partijen nodig zijn om een meerderheidscoalitie te vormen. En ook dat de omvang van de gemiddelde politieke fractie afneemt. Dit lijkt te betekenen dat overheden vaker moeten worden bestuurd op basis van coalities bestaande uit meerdere partijen. Binnen de kleinere fracties is er minder ruimte om te 'raadkameren'. De grotere noodzaak om bestuurlijk samen te werken kan risico's met zich meebrengen voor de stabiliteit van de regeringsploeg (Bovens e.a., 2015). Slagen gemeentebesturen met een meer gefragmenteerde gemeenteraad erin om het optreden van bestuurscrises te voorkomen? En is het zo dat gemeentebesturen met een meer gefragmenteerde gemeenteraad bestuurlijke risico's lopen die ook nadelig zijn voor het probleemoplossend vermogen (dus de bestuurskracht) van deze gemeenten?

* De auteurs hebben veel profijt gehad van het commentaar van drie anoniem gebleven referenten vanuit de redactie van Bestuurswetenschappen.

In zijn proefschrift verbindt de bestuurskundige Schoenmaker (2011: 206-207) de toename van het aantal politieke partijen in de raad aan de toegenomen kans op het optreden van bestuurlijke crises. In zijn casevergelijkend onderzoek vindt hij ook indicaties die deze samenhang lijken te ondersteunen.

Castenmiller en Van Dam (2010) wijzen erop dat minder wethouders hun termijn van vier jaar volmaken. Deze observatie blijkt ook te gelden voor burgemeesters (Korsten, 2010). Boogers en Wever (2013) wijzen erop dat dergelijke, tussentijdse bestuurscrises als gevolg kunnen hebben dat gemeenten een deel van hun (beleidsvormende en strategische) taken minder goed kunnen vervullen. Zo wordt de samenwerking met andere gemeenten door de wisseling van de gemeentebestuurders tijdelijk verstoord. Ook komt de besluitvorming over grote, strategische ruimtelijke projecten ter discussie te staan wanneer er tussentijds een andere bestuurlijke coalitie aantreedt.

Deze in de bovengenoemde literatuur veronderstelde relatie tussen politieke fragmentatie (van de gemeenteraad) enerzijds en de bestuurskracht van het gemeentebestuur anderzijds vormt de aanleiding om in dit artikel te bezien in welke mate de meeste recente gemeenteraadsverkiezing (18 maart 2014) heeft geresulteerd in politieke fragmentatie. Onder dit begrip wordt verstaan: *‘een meer dan gemiddeld aantal politieke fracties dat is vertegenwoordigd in de gemeenteraad’*. En vervolgens om stil te staan bij de vraag of de gemeenten met een meer politiek gefragmenteerde gemeenteraad (denk maar eens aan de gemeente Den Haag met veertien afzonderlijke raadsfracties) nu ook grotere bestuurlijke risico’s lopen op een bestuurscrisis.

Dalton (2008) gebruikt het aantal partijen dat in een volksvertegenwoordiging is vertegenwoordigd (politieke fragmentatie) als een indicator om de relatie tussen de kiezers en gekozenen te kunnen beoordelen. Enerzijds merkt Dalton op dat hoe meer partijen er aan de verkiezingen deelnemen, hoe groter de keuze lijkt te zijn. Anderzijds stelt Dalton dat niet zozeer moet worden gekeken naar het aantal partijen, maar naar de inhoud van hun beleidsprogramma en naar hun positie (plaats) op de links-rechtsdimensie. Dalton concludeert dat de mate waarin de politieke partijen onderling vergelijkbare of juist sterk tegengestelde posities innemen (‘de mate van polarisatie’) een veel betere voorspeller levert om verschillen in bijvoorbeeld kiezersopkomst of de mate van (geslaagde) representatie te verklaren dan het (grote) aantal partijen op zich. Dit zijn relevante conclusies, maar in onze vraagstelling stellen we niet de externe relatie tussen kiezer en gekozene centraal, maar richten we onze aandacht op de interne relatie tussen de volksvertegenwoordiging en het gemeentebestuur (inclusief het ambtelijk apparaat). We kijken niet naar de inputzijde van het lokale politieke systeem, maar naar de binnenzijde: dus de *throughput*.

In de tweede paragraaf gaan we eerst in op de beschrijvende vraag: hoe is het met de politieke fragmentatie van de Nederlandse gemeenten na de raadsverkiezingen van maart 2014 gesteld? In de derde paragraaf staan we stil bij achtergronden die wellicht samenhangen met verschillen in politieke fragmentatie. Omdat we geïn-

teresseerd zijn in de gevolgen die politieke fragmentatie heeft voor de bestuurskracht van gemeenten, zullen we ons tevens richten op factoren die blijkens eerder onderzoek (Van Kan e.a., 2014) van betekenis blijken te zijn voor de bestuurskracht van gemeenten. In de vierde paragraaf bezien we of meer of minder gefragmenteerde gemeenten ook anders acteren op beleidsvelden die voor het besturen van gemeenten van belang zijn (en waarvoor in ons gegevensbestand indicatoren beschikbaar zijn). Ook bij deze derde vraag sluiten we aan op het gegevensbestand dat is gevormd ten behoeve van een recent onderzoek naar verschillen in bestuurskracht van Nederlandse gemeenten (Van Kan e.a., 2014).

Het gegevensbestand dat voor deze verkennende analyse wordt gebruikt, bevat gegevens over alle Nederlandse gemeenten (met uitzondering van de drie grootste steden: de grote drie vertonen op te veel variabelen extreme waarden). De meeste gegevens hebben betrekking op de situatie in 2014. De gegevens over de samenstelling van de gemeenteraad (paragraaf 2) zijn afkomstig uit de jaarlijks verschijnende *Gids Gemeentebesturen* (VNG). Met name de gidsen 2014 en 2015 werden geraadpleegd. De gegevens over de achtergronden en over beleidsprestaties van de Nederlandse gemeenten (paragrafen 3 en 4) zijn ontleend aan de basisstatistiek van het gemeentefonds, die wordt bijgehouden door de Ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Jaarlijks worden de gegevens op grond waarvan de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld over de gemeenten, geactualiseerd (op grond van gegevens die door de gemeenten zelf jaarlijks worden aangeleverd).

Het gehanteerde gegevensbestand is in het kader van een opdrachtonderzoek samengesteld om aldus vergelijkende uitspraken te kunnen doen over de bestuurskracht van (acht typen) Nederlandse gemeenten (zie meer uitvoerig over dit onderzoek: Van Kan e.a., 2014). Voor de gebruikte gegevensbestanden geldt dat deze zijn samengesteld om andere informatiebehoeften te bevredigen dan het beantwoorden van de vraag naar de relatie tussen politieke fragmentatie en risico's voor de gemeentelijke bestuurskracht. Het secundaire gebruik van deze administratieve gegevens brengt beperkingen met zich mee. Deze beperkingen doen zich vooral voor bij de relatie tussen het theoretische begrip zoals bedoeld (in de theorie) en het feitelijk gemeten begrip (de telindex die is samengesteld op basis van een aantal beschikbare kenmerken). Het voordeel van een secundaire analyse is echter dat voor alle Nederlandse gemeenten vergelijkbare en actuele kengetallen kunnen worden gebruikt.

2 Meten van politieke fragmentatie

In 2014 waren er in de toenmalige 403 gemeenten in totaal 8740 raadszetels beschikbaar. Op grond van artikel 8 lid 1 van de Gemeentewet (Gemw) varieert het aantal raadszetels van 9 zetels in gemeenten met minder dan 3001 inwoners tot 45 raadszetels in gemeenten met meer dan 200.001 inwoners. Gemiddeld zitten er na maart 2014 zeven politieke partijen in een Nederlandse gemeenteraad.

Dit gemiddelde aantal partijen per gemeente varieert met de grootte van de gemeente (zoals de laatste kolom van tabel 1 laat zien).

Tabel 1 *Aantal zetels in de gemeenteraad*¹

Aantal zetels in de raad	Aantal gemeenten	%	Gemiddeld inwonertal	Gemiddeld aantal partijen in de raad
9 t/m 15 zetels	83	21	10.437	5,3
17 t/m 19	99	25	20.022	6,3
21 zetels	54	14	27.070	6,7
23 t/m 29 zetels	85	22	38.973	7,8
Meer dan 31 zetels	69	18	112.548	9,8
Totaal	390	100	39.458	7,1

Ontbrekende waarnemingen: 13.

Vervolgens zijn gegevens verzameld over het aantal politieke partijen dat in de gemeenteraad is vertegenwoordigd (zie tabel 2). Er zijn in Nederland in 2014 vijf gemeenten met slechts drie politieke partijen in de raad. Het betreft de gemeenten Bunnik, Vlieland, Rozendaal (bij Arnhem), Zoeterwoude en Sint Anthonis. Verondersteld mag worden dat het in deze gemeenteraden niet moeilijk zal zijn om in onderling debat tot een eensluidend standpunt te komen over de aanpak van maatschappelijke problemen, op basis van welk breed draagvlak er ook kan worden gehandeld. Aan de andere kant van deze dimensie (het aantal partijen in de raad) is er in 2014 één gemeente met veertien afzonderlijke fracties in de raad, dat is de gemeente Den Haag. Daarnaast zijn er zeven gemeenten met twaalf raadsfracties. Dat zijn de gemeenten Almelo, Apeldoorn, Hoorn, Lelystad, Zaanstad, Schiedam en Pijnacker-Nootdorp. In deze zeven gemeenten is het aantal in de raad vertegenwoordigde partijen dus relatief groot.

Tabel 2 *Aantal politieke fracties in de gemeenteraad*

Aantal partijen in de raad	Aantal gemeenten	%	Gemiddeld inwonertal	Gemiddelde fractiegrootte
5 partijen of minder	86	21	14.966	3,5
6 partijen	90	22	22.707	3,2
7 partijen	68	17	25.831	2,9
8 of 9 partijen	106	26	53.245	3,1
10 of meer partijen	52	13	103.944	3,3
Totaal	402	100	39.458	3,2

Ontbrekende waarneming: 1.

- 1 De bron van deze gegevens is, tenzij anders vermeld, *Gids Gemeentebesturen 2014*, die jaarlijks door de VNG wordt gepubliceerd.

Tabel 3 *Aantal partijen minimaal benodigd voor raadsmeerderheid*

Aantal partijen dat voor meerderheid nodig is	Aantal gemeenten	%	Gemiddeld inwonertal	Opkomst raadsverkiezing
1 partij	2	1	13.744	62%
2 partijen	148	37	27.042	59%
3 partijen	203	50	39.372	57%
4 partijen	46	11	80.713	52%
5 partijen	3	1	72.681	49%
Totaal	402	100	39.458	57%

Ontbrekende waarneming: 1.

In een vijfde van de Nederlandse gemeenteraden (21%) treffen wij minder dan zes politieke fracties aan (zie tabel 2, eerste rij). Daar staan ruim vijftig gemeenten tegenover waar er tien of meer politieke fracties in de gemeenteraad actief zijn (zie tabel 2, vijfde rij). Gemiddeld genomen gaat het bij deze laatste categorie om de wat grotere gemeenten (qua inwonertal) (zie tabel 2, derde kolom). De gemiddelde gemeenteraadsfractie telt 3,2 personen (zie tabel 2, laatste kolom). Dit gemiddelde is betrekkelijk ongevoelig voor gemeentegrootte. Heeft de gemiddelde gemeenteraadsfractie in een bepaalde gemeente een omvang van minder dan 2,4 personen, dan is er reden tot zorg. De voorwaarde om binnen de gemiddelde fractie door intern vooroverleg (raadkameren) tot een afgewogen en doorgesproken standpunt te komen, neemt immers af. Hoe meer leden een fractie heeft, hoe meer mogelijkheden er zijn om de taken onderling te verdelen (specialisatie) en hoe meer gelegenheid er is om in het eigen fractieberaad standpunten goed door te exerceren (vanuit verschillende kanten te belichten). Leden van kleine fracties – en met name *eenpersoonsfracties* – klagen over tijdsdruk en over de grote hoeveelheid werk die er door hen moet worden verzet.

Een derde element van politieke fragmentatie is het aantal partijen dat minimaal noodzakelijk is om een raadsmeerderheid te kunnen vormen. Er zijn op dit moment twee Nederlandse gemeenten waarbij één partij op eigen kracht een raadsmeerderheid heeft binnengehaald. Dit zijn Zeevangs Belang, dat met zeven zetels de meerderheid heeft in de gemeenteraad van Zeevang, en een plaatselijke afdeling van het CDA. Deze plaatselijke afdeling heeft met tien zetels op eigen kracht een raadsmeerderheid gehaald in de gemeenteraad van Tubbergen. In beide gemeenten (Zeevang en Tubbergen) is er een bestuurscollege gevormd dat steunt op twee politieke fracties in de raad. Dus in beide gemeenten is er geen sprake van een minimale bestuurlijke coalitie (zie over de vorming van minimale coalities Andeweg, 2008). De modale situatie in Nederland, anno 2014, is dat er minimaal drie politieke fracties benodigd zijn om een raadsmeerderheid te vormen (zie tabel 3).

Na de verkiezingen van 18 maart 2014 waren er drie gemeenten waar minimaal een bestuurscoalitie moest worden gevormd uit vijf politieke fracties. Deze drie gemeenten waren Lelystad, Hoorn en Vlaardingen. In al deze drie gemeenten is er een minimale coalitie gevormd, bestaande uit vijf partijen. Brede coalities met een diverse politieke samenstelling brengen een zeker afbreukrisico met zich mee (Bovens e.a., 2015). Om die reden zullen gemeenten waar minimaal vier of vijf partijen dienen samen te werken om een meerderheid in de raad te vormen, moeten worden aangemerkt als gemeenten met een hoger risico op een bestuurscrisis. Er is sprake van een verhoogd risico dat het gemeentebestuur niet de besluiten kan nemen in de omvang en het tempo zoals die door de bestuurlijke omgeving van het gemeentebestuur worden gevraagd.

Uit de laatste kolom van tabel 3 komt naar voren dat er een relatief sterke en negatieve samenhang is tussen de opkomst bij de verkiezingen van 18 maart 2014 en het aantal partijen dat in de raad benodigd is om een coalitie te vormen. Met andere woorden: hoe hoger de opkomst, hoe minder partijen er in de betreffende gemeente nodig zijn om een raadsmeerderheid te vormen. Of anders uitgedrukt: een sterke versplintering in de gemeenteraad (veel partijen in de raad) gaat gepaard – *mutatis mutandis* – met een lage opkomst van de kiezers en wellicht ook met een lage legitimiteit. Een lage opkomst leidt tot een lagere kiesdrempel: dit vergroot de kans dat eenpersoonsfracties toetreden tot de gemeenteraad.²

Uit een test op schaalbaarheid blijkt dat de drie tot nog toe besproken items (aantal partijen in de raad, aantal partijen dat minimaal nodig is voor een raadsmeerderheid en de gemiddelde fractiekleinheid) een redelijk betrouwbare schaal vormen.³ Indien deze drie items worden samengenomen, blijkt dat deze samengestelde index voor politieke fragmentatie normaal verdeeld is en dus bruikbaar is voor statistische analyses: zowel over mogelijke achtergronden van politieke fragmentatie (paragraaf 3) als over mogelijke gevolgen van politieke fragmentatie (paragraaf 4).⁴

3 Taakzwaarte

In voorgaand onderzoek bleek dat de verhouding tussen de optelsom van de gemeentelijke taken enerzijds en de som van de beschikbare hulpbronnen anderzijds niet gelijkelijk over de verschillende soorten gemeenten is verdeeld (Van Kan e.a., 2014). Het blijkt dat sommige gemeenten veel zwaardere taken hebben dan

2 De enkelvoudige correlatie tussen opkomst en aantal partijen in de raad = -0,39, $n = 370$, $\alpha = 0,00$.

3 Cronbach's α (een coëfficiënt voor schaalbaarheid) = 0,43, $n = 402$. De drie items zijn: minimaal aantal partijen nodig voor meerderheid; aantal partijen in de raad; kleinheid van de gemiddelde fractiegrootte. De op basis van deze drie items samengestelde telindex voor politieke fragmentatie kent een normale verdeling.

4 Tot de gemeenten met de hoogste score op politieke fragmentatie behoren onder meer Harlingen, Lelystad en Vlissingen. Tot de gemeenten met de laagste score op politieke fragmentatie behoren onder meer Tubbergen, Sint Anthonis en Aalsmeer.

gemiddeld. Ook bleek dat sommige gemeenten in relatie tot deze taakzwaarte over veel minder hulpmiddelen beschikken dan gemiddeld (Van Kan e.a., 2014: 59, tabel 6.1).

Als *eerste* gemeten indicator voor de zwaarte van de gemeentelijke taken (in het sociale domein) is in het genoemde bestuurskrachtonderzoek een *Telindex Taakzwaarte* samengesteld.⁵ De correlatie tussen taakzwaarte en de politieke fragmentatie bedraagt +0,25 ($n = 383$, $\alpha = 0,00$). Met andere woorden: gemeenten die relatief zware opgaven kennen in het sociale domein, hebben een hogere kans om te worden bestuurd door een gemeenteraad die zich kenmerkt door een sterkere mate van fragmentatie. Een *tweede* factor die van betekenis is, is de *gemeentegrootte*. Naarmate de gemeente meer inwoners telt, is de kans op een meer politiek gefragmenteerde gemeenteraad groter (+0,15).⁶ Dit lijkt voor een deel een direct gevolg te zijn van de staffel in artikel 8 lid 1 Gemw.

De *derde* (gemeten) factor die een verklaring kan bieden voor de mate waarin een gemeente te maken krijgt met een politiek meer gefragmenteerde gemeenteraad, is het *opkomstcijfer*. Ligt de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen lager, dan leidt dit tot een wat grotere kans op meer (en in omvang kleinere) partijen in de raad. De correlatie is weliswaar zwak ($-0,10$, $\alpha = 0,05$, $n = 370$), maar blijft overeind indien wordt gecontroleerd voor de andere twee achtergrondcondities. De relatie tussen het aantal partijen dat nodig is voor een meerderheidscoalitie en het niveau van kiezersopkomst werd ook zichtbaar in de laatste kolom van tabel 3. Een interpretatie van dit verband is dat wanneer veel kiezers thuis blijven de absolute kiesdrempel gerekend in het aantal stemmen daalt, waardoor kleinere politieke fracties een grotere kans hebben toe te treden tot de gemeenteraad. Omgekeerd kan worden geredeneerd dat wanneer het politiek spannend wordt wie het gemeentebestuur zal gaan bepalen, de opkomst hoger wordt (de zogeheten ‘nek-aan-nekrace’). Door de hogere opkomst wordt de absolute kiesdrempel hoger.

Ten slotte blijkt nog een *vierde* achtergrondfactor een bijdrage te leveren aan de variatie in politieke fragmentatie. In het proefschrift van Schoenmaker wordt op basis van het aantal vroegtijdig teruggetreden wethouders en burgemeesters in het tijdvak 1998 tot en met 2010 een indicator voor *bestuurlijke instabiliteit* berekend (Schoenmaker, 2011: 249-261, bijlage 1). De correlatie tussen het aantal bestuurlijke crises in het verleden (1998-2010) en de politieke fragmentatie in

5 Cronbach's α voor de Telindex Taakzwaarte bedraagt 0,84. Het aantal gemeenten waarover deze telindex kan worden berekend, is 384. De negen items die met een gelijk gewicht in deze telindex worden meegenomen, zijn: aantal langdurige lage inkomens in de gemeente; werkloosheid van 16-22-jarigen; percentage Wajongers in de gemeente; aantal IOAW-uitkeringen; indicaties voor het gebruik ZZV (Zorg zonder Verblijf) en AWBZ; aantal gebruikers sociale zekerheid; aantal personen obesitas; aantal minima; aantal vroegtijdig schoolverlaters.

6 Omdat in deze relatie tussen gemeentegrootte en politieke fragmentatie ook de opkomstcijfers een rol spelen, is het opkomstcijfer constant gehouden bij het berekenen van de (partiële) correlatie tussen gemeentegrootte en politieke fragmentatie. De partiële correlatiecoëfficiënt tussen gemeentegrootte en politieke fragmentatie is: +.15, $n = 360$, $\alpha = 0,01$.

2014 bedraagt +0,13 ($n = 402$, $\alpha = 0,01$). Gemeenteraden die thans over een bovengemiddelde fragmentatie beschikken, kenden in het verleden vaker bestuurlijke crises, waarbij een wethouder, een burgemeester of soms zelfs een geheel bestuurscollege voortijdig (dus ruim voorafgaand aan de vierjaarlijkse raadsverkiezingen) terugtrad. De veronderstelling van Schoenmaker dat politieke fragmentatie leidt tot een grotere kans op een bestuurlijke crisis (2011: 206-207), lijkt dus een complement te krijgen in dit onderzoek: als er in het verleden met enige regelmaat bestuurlijke crises zijn opgetreden, leidt dat tot een grotere kans op een sterker dan gemiddeld gefragmenteerde gemeenteraad.

Samenvattend: een politiek meer gefragmenteerde raad wordt eerder aangetroffen in een grotere gemeente (+0,15). Gelet op artikel 8 lid 1 Gemw lijkt dit een definitieverband te zijn. Een politiek gefragmenteerde gemeenteraad wordt ook eerder aangetroffen in een gemeente waar de opkomst laag is geweest (-0,10). Dit hangt samen met de invloed van de opkomst op de hoogte van de kiesdrempel. De kans om een politiek gefragmenteerde raad aan te treffen is bovendien groter in gemeenten die een geschiedenis kennen waarin vaker bestuurlijke crises zijn opgetreden (+0,13). Dit zou kunnen komen doordat ook in het verleden de raad al sterk gefragmenteerd was (maar deze hypothese kon niet worden getoetst). De meest dominante voorspeller van een politiek verdeelde raad is de zwaarte van de taken in het sociale domein (+0,25). Onder diverse condities (verschillende regressiemodellen) blijft deze relatie relatief sterk en significant. Pogingen om de bovengenoemde vier correlaten van politieke fragmentatie gelijktijdig onder te brengen in een eenvoudig, lineair regressiemodel zijn niet geslaagd.⁷ Dat laat onverlet dat de zwaarte van de taken in het sociale domein in alle regressiemodellen een significante positieve bijdrage leverde aan de kans op een politiek verdeelde raad. Bij de interpretatie van deze bevinding moet worden bedacht dat dit verband voor een deel kan lopen via gemeentegrootte en voor een deel ook via een lagere opkomst.

4 Gevolgen politieke fragmentatie

Castenmiller en Van Dam (2010) becijferen dat in het eerste decennium van deze eeuw het aantal wethouders dat tussentijds aftreedt, is gestegen van 20% per raadsperiode naar bijna een derde (30%) per raadsperiode. In de meest recente periode lijkt er een afvlakking te zijn opgetreden in de stijging van dit percentage vervroegde terugtrekkers.

Indien de politiek-bestuurlijke top veel energie kwijt is met het vinden van compromissen en er veel tijd en energie verloren gaan met het uitonderhandelen van

7 Een belangrijke complicatie wordt gevormd door de effecten van gemeentegrootte op zowel het aantal raadszetels als ook andere elementen van taakzwaarte, zoals centrumfuncties en aantal zelfstandige woonkernen. Om de problemen van multicollineariteit en autocorrelatie te vermijden worden de resultaten in deze paragraaf gepresenteerd op basis van enkelvoudige correlaties. Wellicht dat het met meer complexe analysemodellen (dan lineaire regressie) wel mogelijk is om de directe en indirecte verbanden tussen de vijf variabelen beter in kaart te brengen.

werkbare beleidsvarianten, kan het zijn dat dit ook zijn doorwerking heeft op het (welbevinden van het) ambtelijk apparaat. Uit een meta-analyse van vijftig bestuurskrachtmetingen concluderen Boogers en Wever (2013) dat politiek-bestuurlijke stabiliteit van grote betekenis is voor het kunnen doorontwikkelen van ruimtelijk en strategisch beleid. Bij een bestuurscrisis of een wisseling in de ambtelijke top komen de besluitvormingstrajecten (juist die met externe partijen) immers stil te liggen (Boogers & Wever, 2013: 13-15). Dergelijke politiek-bestuurlijke impasses werken frustrerend op zowel de beleidsvoorbereiding als de beleidsuitvoering. In tabel 4 onderzoeken wij daarom de samenhang van politieke fragmentatie en de mate waarop in het ambtelijk deel van de gemeente ziekteverzuim optreedt. Uit deze tabel komt naar voren dat variatie in de mate van politieke fragmentatie statistisch significant samengaat met variatie in ziekteverzuim. Deze samenhang komt erop neer dat hoe hoger de politieke fragmentatie (en de daarmee mogelijk samenhangende onzekerheden in de ambtelijke top), hoe hoger het ziekteverzuim in de ambtelijke organisatie.

Tabel 4 Ziekteverzuim, uitgesplitst naar mate politieke fragmentatie⁸

Hoe hoog is ziekteverzuim in deze groep gemeenten?	Mate politieke fragmentatie				Totaal	
	Laag	Gemiddeld	Hoog			
Lager dan 3,8%	32%	28%	14%	16%	19%	22%
Tussen 3,8% en 4,5%	21%	22%	17%	17%	11%	18%
Tussen 4,5% en 5%	20%	22%	20%	20%	17%	20%
Tussen 5% en 5,8%	16%	17%	20%	16%	33%	20%
Hoger dan 5,8%	11%	11%	29%	31%	20%	20%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Totaal N	44	54	35	55	36	210

Ontbrekende waarnemingen = 193; contingency-coëfficiënt = +0,28.

Theoretisch is de relatie tussen de financiële positie van de gemeente en de politieke fragmentatie in de gemeenteraad niet geheel eenduidig. Enerzijds kan men veronderstellen dat een begroting (jaarrekening) die niet in evenwicht is⁹ een gemeente dwingt om extra te bezuinigen. Dit leidt dan tot ontevredenheid, protest en wellicht de opkomst van nieuwe (deels ongebonden, lokale) lijsten. Aannemelijker is echter de omgekeerde relatie. Indien een gemeenteraad en ook het college sterk verdeeld zijn, is het lastig om *stringent* begrotingsbeleid te voeren. Het is lastig overeenstemming te bereiken over (altijd) pijnlijke bezuinigingen. Dit gebrek aan bestuurlijke consensus leidt ertoe dat de gemeente inteert op haar reserves, meer leent dan verantwoord is en uiteindelijk – vanwege de gebrekkige financiële discipline – de schulden hoog laat oplopen (Mol, 2006). In tabel 5 verkennen we de financiële keerzijde van politieke fragmentatie. Deze tabel laat zien

8 De Pearsoncorrelatie tussen percentage ziekteverzuim en politieke fragmentatie is +0,19, $p = 0,01$.

9 Bijv. als gevolg van tegenvallers in het grondbedrijf, doordat er sinds 2008 minder kavels zijn verkocht dan waarmee in het vigerende exploitatieplan rekening werd gehouden.

Tabel 5 *Gemiddelde schuld per inwoner in euro's (2014)*

Gemiddelde schuld per inwoner	Mate van politieke fragmentatie			Totaal	
	Laag	Gemiddeld	Hoog		
In euro's	2.280	2.958	2.969	2.862	3.250
Totaal N	75	96	64	94	60

Ontbrekende waarnemingen = 14; correlatie politieke fragmentatie en schuld per inwoner = +0,18, $\alpha = 0,00$.

Tabel 6 *Prestatieveld: gescheiden inzameling*

Gemiddeld percentage gescheiden inzameling	Mate van politieke fragmentatie			Totaal	
	Laag	Gemiddeld	Hoog		
In procenten	62	57	57	55	53
Totaal N	75	93	63	92	58

Ontbrekende waarnemingen = 22; correlatie fragmentatie en % gescheiden inzameling = -0,28, $\alpha = 0,00$.

dat er een statistisch significante relatie bestaat tussen de mate van politieke fragmentatie enerzijds en schuld per inwoner anderzijds. Wanneer de politieke fragmentatie laag is, is de schuld per inwoner ook laag. Is de politieke fragmentatie daarentegen hoog, dan is er ook een grotere kans dat de schuld per inwoner hoog is.

Vervolgens is gekeken naar effecten van politieke fragmentatie op het prestatieveld gescheiden inzameling van huishoudelijk afval. Gescheiden inzameling draagt bij aan het einddoel van een meer duurzame samenleving. Gescheiden inzameling veronderstelt een geslaagde communicatie tussen het gemeentebestuur dat de plicht heeft het huisvuil in te zamelen en de particuliere huishoudens waarop de verplichting rust de verschillende componenten van het huishoudelijk afval zo veel mogelijk gescheiden en correct aan te bieden. Een goede milieuscheiding vraagt niet alleen goede communicatie, maar ook een hoge mate van discipline van beide kanten (zie ook Van Kan & Herweijer, 2015). Tabel 6 laat zien dat de mate van gescheiden inzameling en hergebruik (een verplicht¹⁰ prestatieveld van de gemeente) statistisch significant samenhangt met de mate van politieke fragmentatie. Hoe minder politiek gefragmenteerd de gemeente is, hoe beter het deze gemeente lukt *om samen met de inwoners* een hoge prestatie te leveren op het vlak van scheiding van huishoudelijk afval en hergebruik daarvan. Ook wanneer de omvang van de gemeenten constant gehouden wordt, verdwijnt dit negatieve verband tussen politieke fragmentatie en hergebruik niet.

Ten slotte is gezien of er een statistische relatie is van politieke fragmentatie met het aantal sinds de coalitievorming na 18 maart 2014 vroegtijdig teruggetreden

10 Zie art. 10.21, 10.22 en 10.23 van de Wet milieubeheer.

gemeentebestuurders. De waarnemingsperiode daarvoor is zeer kort. Volgens onze waarneming (vergelijking *Gids Gemeentebesturen* van 2014 met die van 2015) zijn er in deze periode 83 topfunctionarissen vervroegd teruggetreden op een bestand van 393 gemeenten. Deze kansverdeling is door de korte waarnemingsperiode zeer scheef verdeeld. Gelet op de (nog) geringe aantallen zal het niet verbazen dat er geen statistisch significant verband met politieke fragmentatie (gemeten voor 2014) kon worden aangetoond. Wellicht dat aan het eind van de raadsperiode in 2019 deze hypothese wel kwantitatief kan worden getoetst.

Samenvattend: een hoge mate van politieke fragmentatie gaat samen met een wat verhoogd ziekteverzuim (dus minder ambtenarenkracht). Ook gaat een hogere mate van politieke fragmentatie samen met een wat hogere schuld per inwoner (dus wat minder financiële reserves). Een hogere politieke fragmentatie blijkt verder samen te hangen met een lagere prestatie op het vlak van gescheiden inzameling. Volgens Van Kan en Herweijer (2015), die ook gegevens over het aantal mantelzorgers in hun analyse hebben betrokken, duidt de lagere mate van gescheiden inzameling op een lagere burgerkracht. Kortom, een gemeente die een raad kent met een lagere mate van politieke fragmentatie beschikt over meer 'politieke stabiliteit'. Dit ontbreken van een bovengemiddelde politieke fragmentatie kan worden aangemerkt als een hulpbron (zie ook Castenmiller e.a., 2015). Een dergelijke stabiliteit stelt een gemeentelijk bestuurscollege in staat om niet alleen aan het begin een collegeakkoord te sluiten, maar om daar ook tot de volgende verkiezingen (in 2018) handen en voeten aan te geven.

5 Tot besluit

Voortbouwend op eerder bestuurskundig onderzoek (Schoenmaker, 2011; Boogers & Wever, 2013) kon in het voorgaande worden aangetoond dat de politieke verdeeldheid van de gemeenteraad (politieke fragmentatie) een relevante factor is voor de mate van bestuurskracht waarover een gemeente beschikt. Gemeenten die worden gekenmerkt door een lagere mate van politieke fragmentatie doen het beter bij het vervullen van hun wettelijke taak op het vlak van afvalinzameling, kennen een lager ziekteverzuim in de ambtelijke dienst en hebben een lagere schuld per inwoner. Dat de hogere mate van politieke fragmentatie kan worden aangetroffen in gemeenten met meer inwoners en met een lagere opkomst bij de verkiezingen is op zich geen verrassing. Daarvoor zijn er institutionele verklaringen. Opmerkelijk is echter wel dat de kans op een politiek verdeelde raad (zoals in Den Haag, Vlissingen, Almelo, Lelystad, etc.) vaker wordt aangetroffen bij gemeenten die tevens een forse taak hebben in het sociale domein. De taakzwaarte in het sociale domein is per 1 januari 2015 verder verzwaaard.

De hypothese van Schoenmaker dat de gemeenten met een grotere politieke fragmentatie ook worden gekenmerkt door meer bestuurscrises (vervroegd aftredende bestuurders) kon niet statistisch worden onderbouwd. Wel zijn er duidelijke aanwijzingen dat gemeenten die thans te maken hebben met een sterk verdeelde raad in het verleden bovengemiddeld met bestuurscrises te kampen heb-

ben gehad. Het is voorstelbaar dat de twaalf provinciebesturen die zowel financieel als bestuurlijk toezicht uitoefenen op de 393 gemeenten deze ontwikkelingen nauwgezet zullen volgen (zie Broeksteeg, 2009). Hoe de raadsperiode 2014-2018 zich verder zal ontwikkelen, zullen wij met belangstelling gaan volgen. Wellicht is het over een paar jaar mogelijk de op casestudies gebaseerde hypothesen van Schoenmaker ook wat breder (kwantitatief vergelijkend) te toetsen. Vooralsnog is de hypothese dat politieke fragmentatie de kans op bestuurscrises verhoogt (nog) niet verworpen.

Literatuur

- Andeweg, R.B., 'Coalition politics in the Netherlands. From accommodation to politicization', *Acta Politica*, 2008/2-3, p. 254-277.
- Boogers, M. & R. Wever, 'Van bestuurskracht naar bestuurskracht', BMC advies management (ed.), *De gemeente als innovatielab. Artikelenbundel over innovatie door de eerste overheid*, Amersfoort: 2013, p. 13-15.
- Bovens, M., G.J. Brandsma & D. Thesingh, 'Political death and survival in the Netherlands. Explaining resignations of individual cabinet members 1946-2010', *Acta Politica*, 2015/2, p. 127-150.
- Broeksteeg, H., 'Een bestuurlijke artikel 12-regeling: ingrijpen in gemeenten in geval van voortdurende bestuurlijke problemen', *De Gemeentestem*, 2009/7314, p. 147-157.
- Castenmiller, P. & M.J.E.M. van Dam, *Terugtrekkende wethouders. Trendanalyses en redenen voor het verlaten van het ambt*, Den Haag: 2010.
- Castenmiller, P., M. Herweijer, J.R. Lunsing, T. van den Berg & M.J.E.M. van Dam, *Adaptief vermogen tussen fragmentatie en stabiliteit*, PBLQ, Den Haag: 2015.
- Dalton, R.J., 'The quantity and the quality of party systems. Party system polarization, its measurement, and its consequences', *Comparative Political Studies*, 2008/4, p. 899-920.
- Kan, J. van & M. Herweijer, 'Burgerkracht. Een nieuwe krachtbron?', *Bank en Gemeente*, 2015/2, p. 34-36.
- Kan, J. van, M. van Genugten, J.R. Lunsing & M. Herweijer, *Verborgene krachten. Over de bestuurskracht van typen gemeenten*, Nijmegen/Winsum: 2014.
- Korsten, A.F.A., 'Gedwongen vertrek van burgemeesters', *Justitiële verkenningen*, 2010/3, p. 10-30.
- Lunsing, J.R., *De Kloof. Effecten van transparant welstandstoezicht, buurtbudgetten en referenda op de door burgers waargenomen afstand tot het bestuur*, proefschrift Universiteit Twente, Den Haag: 2015.
- Mol, N.P., *Operationele budgettering in de publieke sector*, Den Haag: 2006.
- Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Nijmegen: 2011.
- Van Reybrouck, D., *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: 2014.